

# SOCIAL HÅLLBARHET -

## KOMMUNALT UTVECKLINGSARBETE I PRAKTIKEN

**Huvudförfattare:**

Kennert Orlenius



HÖGSKOLAN I BORÅS

**FID.** VGR:s forskningsråd  
för interkulturell dialog

**Medförfattare:**

Catharina Ungh

**FALKÖPING**  
KOMMUNEN

# **SOCIAL HÅLLBARHET -**

## **Kommunalt utvecklingsarbete i praktiken**

Internationella forskare pekar ofta på att hållbarhetsbegreppet är vagt och därmed otydligt för planering och uppföljning, medan andra ser det som ett verktyg för att skapa mening och sammanhang (Dempsey, Bramely, Power & Brown 2011; Gustavsson, & Elander 2013; Missimer, Robert & Broman 2016). Kritiker kan hävda att social hållbarhet bara är ny etikett på vad en kommun gjort tidigare: verksamhetsutveckling, sociala investeringar, kvalitetssäkring etc. Begreppet kan dock ses som centralt för såväl den interna självförståelsen som den externa kommunikationen. Talet (diskursen) skapar mening, sammanhang och förståelse, det definierar och legitimerar handlingar. I de fall kommuner nämner om social hållbar tycks det ofta vara knutet till specifika aktiviteter eller en uppräknings av åtgärder som en kommun planerar för att främja social hållbarhet (Nilsson 2017). I den externa kommunikationen med invånarna blir det dock problematiskt om begreppet social hållbarhet användas som ett retoriskt begrepp utan att knytas till en ideologisk grund och synliggörande av effekter i den kommunala verksamheten.<sup>1</sup>

I Falköpings kommun finns på politisk nivå och i kommunledningen ambitionen att utveckla social hållbarhet som en ideologisk grund med tydliga visioner om att långsiktigt, systematiskt och strategiskt låta social hållbarhet både som begrepp och fenomen genomsyra utvecklingsinsatser och härigenom främja "Det goda Livet". Kommunfullmäktige har beslutat att från 2016 ska fyra prioriterade mål gälla för kommunens verksamhet. Mål 1 är "Ett socialt hållbart Falköping". Detta beslut var ett led i en längre utvecklingsprocess som från och med 1 januari 2019 accentuerats och stärks genom inrättandet av ett socialt hållbarhetsutskott kopplat till kommunstyrelsen. Kortfattat betyder det att samordning av frågor om segregation och inkludering, trygghet och sammanhållning har förutsättningar att stärka politiska beslut om inriktning och målpuppfyllelse.

### **Intern organisation – en förändringsresa**

Inrättandet ett socialt hållbarhetsutskott från 2019 är ett uttryck för att politiken i kommunen vill ta ett mer samlat grepp kring frågor om att motverka segregation och främja allas inkludering i samhället. En genomförd kartläggning och analys visar att det som nu sker kan beskrivas i termer av en förändringsresa. Denna resa kan översiktligt relateras till tre mandatperioder, 2011-2014, 2015-2018, 2019-- , även om det är överlappningar och inga täta skott mellan beslut och insatser under perioderna.

---

<sup>1</sup> För vidare information om begreppet social hållbarhet, se t ex Orlenius 2016 (kap 2). I en artikel av Murphy (2012) diskuteras bland annat relationen mellan den sociala och ekologiska dimensionen i hållbarhetsbegreppet.

## Fas 1: En plattform läggs 2011-2014

Redan i början av mandatperioden formuleras en vision om social hållbarhet, inkluderat en policy för mångfald. Av kommunens Årsredovisning för år 2013 respektive 2014 framgår att mål 4 och 5 är "En god hälsa" respektive "Demokratien i Falköping ska stärkas". Kommunen gjorde insatser för att främja integrering genom satsning på Språkvän, initialt med stöd av medel via Länsstyrelsen och sedan som en del i kommunens budget. Connect Falköping, ett medborgarkontor för nyinflyttade Falköpingsbor, inrättades i ett område där många nytillkomna bor. Ett politiskt tillsatt integrationsutskott skapades och politikerna fattade också beslut om att inrätta en social investeringsreserv (2013). Begreppet integration användes i samarbetet med tre andra kommuner (Borlänge, Lindesberg, Nässjö), en diskurs som under senare delen av perioden ändrades till "Inkluderande samhällsutveckling".

## Fas 2: Strategiskt utvecklingsarbete 2015-2018

En demokratiutredning (med politiska ledamöter) tillsattes 2015 och kommunledningen fattade då också beslut om att skapa tre tvärssektoriella styrgrupper hösten 2015 med fokus på arbete, bostad respektive barn och unga (se [www.fid.nu/publikationer](http://www.fid.nu/publikationer)). Integrationsutskottet ersätts under perioden med ett mångfaldsutskott och i kommunens prioriteringar fastställs som Mål 1: Ett socialt hållbart Falköping. "Flerårsplan 2016-2018: en plan för hållbar utveckling" inleds med Visionen om Det Goda Livet, vilken kopplas till kommunens formulerade värdegrund. I detta dokument betonas vikten av förebyggande satsningar inom skola och meningsfull fritid som avgörande för barns och ungas framtid. I en senare version (2018-2020 och den nu gällande 2019-2021) anges att "Detta görs genom satsningar för barn och unga där socioekonomiska faktorer beaktas" (s. 6).



Fig 1. Hållbar utveckling i Falköpings kommun

Satsningar görs på unga i Falköping, bland annat i form av Unga kommunutvecklare (se vidare Rapport 3 av Orlenius, 2018 - [www.fid.nu/publikationer](http://www.fid.nu/publikationer)). I Rapporten sägs:

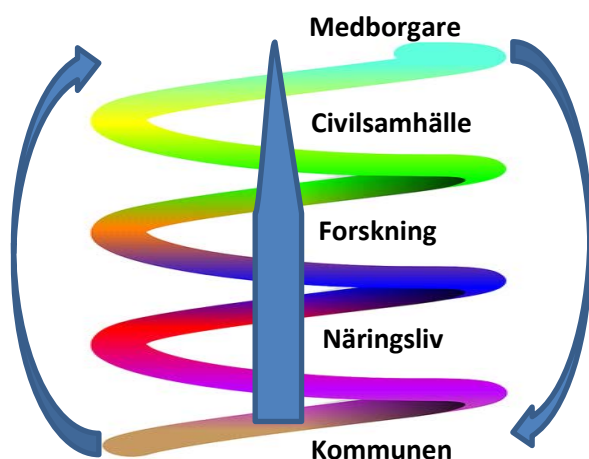
Sammanfattningsvis kan konstateras att Falköpings kommun under de senaste åren har arbetat systematiskt och strategiskt med att stärka ungas delaktighet och inflytande. En rad olika insatser har gjorts i form av aktiviteter för att dels skapa forum och arenor för unga att själva delta och påverka, dels att erbjuda möjligheter till meningsfull fritid där unga ges möjlighet till reellt inflytande och också förväntas bidra i verksamheten. En viktig framgångsfaktor är också att det i kommunen på ledningsnivå finns arenor som tvärsektorielt arbetar med social hållbar utveckling (s. 13).

Det arbetet har också resulterat i utmärkelsen från Raoul Wallenberg Academy, "Årets medmänskliga kommun 2018".

Frågor om trygghet och stadsplanering har kopplats till frågan om social hållbarhet, bland annat genom dokument som "Strategi mot våldsbejakande extremism" respektive "Social hållbarhet i den fysiska planeringen".

### Fas 3: Penta-helix 2019--

Helix är en spiral i tre dimensioner som likt en spiraltrappa kränger sig runt en axel i formen som en skruv. Triple-helix har stått som en modell för samarbete på lika villkor mellan offentliga sektorn, näringsliv och forskning. Penta-helix innebär samverkan och samordning som inkluderar två ytterligare aktörer: civilsamhället (idéburna organisationer) och medborgarna. I Flerårsplanen 2019-2021 betonas att kommunen ska ha en fungerande och flexibel struktur för samarbete med nätverk, civilsamhället m.fl. och medborgardialogen framhålls som ett viktigt redskap för utveckling (se vidare s. 12f). Axeln i det här fallet symboliserar mål 1: Ett socialt hållbart Falköping. De olika färgerna i figuren symboliserar olika perspektiv som aktörer bidrar med.



**Fig 2.** Modell för visualisering om samordning och utveckling av social hållbarhet

Inför 2019 har den interna organisationen förändrats på tjänstemannasidan och den politiska arenan. Inom Kommunförvaltningen har inrättats området Hållbar utveckling (som inrymmer frågor om social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet, infrastruktur, byggnation och boendefrågor samt utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet), inkluderat en chef under kommundirektörens ledning. En styrgrupp för social hållbarhet med representanter från skilda förvaltningar leds av kommunstrategen. Det tidigare mångfaldsutskottet ersätts av ett socialt hållbarhetsutskott, kopplat till

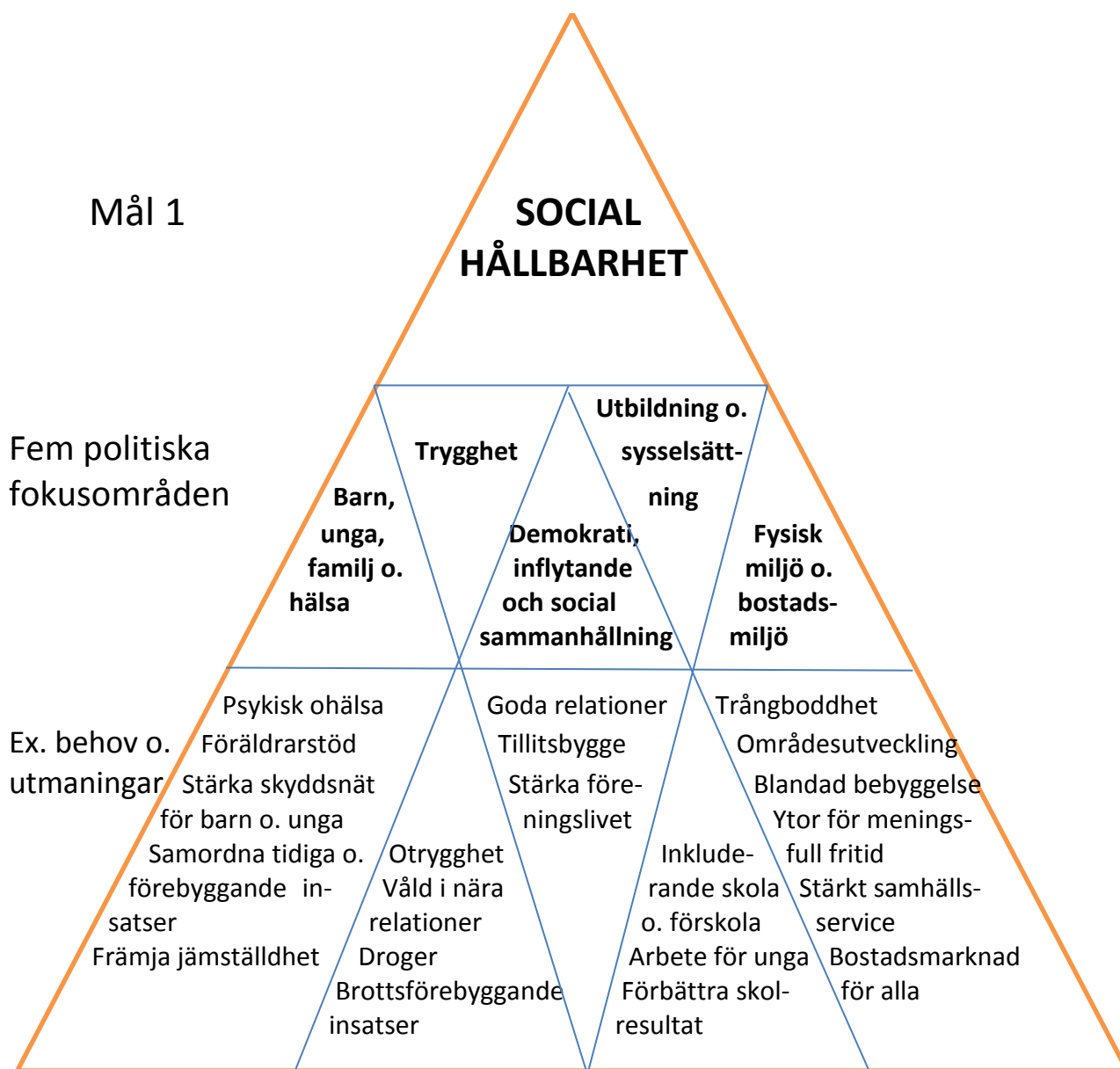
Kommunstyrelsen. Samtliga ledamöter i Kommunstyrelsen ingår i utskottet och det kommer att ledas av ett av kommunalråden. Det sociala hållbarhetsutskottet övertar folkhälsorådets, brottsförebyggande rådets och mångfaldsutskottets ansvarsområden. Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att anta en instruktion för utskottet. Motivet för den förändrade organisationen är följande:

I dag finns råd och andra politiska styrgrupper under kommunstyrelsen som tillsammans fångar en mängd av sociala hållbarhetsfrågor utan direkt inbördes samband. Mot bakgrund av detta föreslås kommunstyrelsen inrätta ett utskott för sociala hållbarhetsfrågor. Utskottets arbete ska ha ett hela-kommunen-perspektiv och bidra till utvecklingen av ett socialt hållbart samhälle och skapa en mer sammanhållen politisk hantering och styrning av den sociala hållbarhetsdimensionen” (KSAU: Dnr 2018/00366 003).

Utskottets uppdrag är att verka för ett mer socialt hållbart Falköping genom att:

- leda, samordna och driva på ett aktivt och systematiskt socialt hållbarhetsarbete i alla nämnder och kommunala bolag
- driva på och följa upp arbetet med medskapandeprocesser och medborgardialogarbete i kommunen
- omvärldsbevaka samt utveckla strategier och insatser kopplade till de prioriterade inriktningarna inom social hållbarhet samt följa upp utfallet av dessa
- öka medvetenheten internt och externt om vikten av ett socialt hållbarhetsperspektiv
- bedriva arbetet så att utrymme skapas för dialog om sociala hållbarhetsfrågor
- arbeta för att säkerställa jämlik service och jämlika tjänster åt medborgarna
- skapa goda livsvillkor och förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen

Fem politiska fokusområden har fastställts som utgångspunkter enligt nedanstående figur för att skapa struktur i arbetet:



**Fig 3.** Översiktlig struktur för sociala hållbarhetsutskottets arbetsfält

Sammanfattningsvis kan så här långt konstateras att den interna förändringsresan har baserats på ett långsiktigt, strategiskt och systematiskt arbete för att skapa en social hållbar utveckling – även om processen snarare varit dynamisk och mer oförutsägbar än statisk och tydligt målinriktad. Dagens situation beskriven i figur 2 är också ett led i denna dynamiska process och innebär många utmaningar, exempelvis:

*Kommunen:* hur förhåller sig vertikala och horisontella strukturer till varandra? (t ex ansvar och mandat?)

*Näringsliv:* hur kan kommun och näringsliv utveckla samarbetet för att minska arbetslöshet bland unga i kommunen?

*Forskning:* hur kan forskning bidra till uppföljning av processer (t ex indikatorer: fokus på resultat eller effekter?)

*Civilsamhället:* hur gå från temporära projekt till stöd av långsiktiga samarbetsformer?

*Medborgare:* medborgardialog = inflytande och medskapande?

## **Relationen tjänstemannasektorn och politiken**

Förändringsarbetet i Falköpings kommun har i hög grad drivits av engagerade tjänstemän inom kommunledningen. Detta arbete lovordas bland annat på högsta politiska nivån och av andra tjänstemän i kommunen som leder skilda verksamheter mer operationellt. Intervjuer antyder vidare att det inte har varit några större konflikter på ledningsnivå mellan de båda sektorerna. Ett av kommunalråden säger att "Det har väl hänt saker som vi som politiker inte känner till men de är ju relaterade till målen och återkopplingen har fungerat bra". Kommundirektören betonar att "vi ska vara sakkunniga för politiken" och menar att information och kommunikation med politiken är viktig - annars skapas osäkerhet. 2019 behöver bli en konsolideringsfas "så att alla är med på resan", enligt kommundirektören. Utbildning är planerad för politikerna under 2019 som ett led i det arbetet.

## **Social hållbarhet som fenomen i den kommunala praktiken**

I skilda sammanhang – både i styrdokument och samtal med den centrala kommunledningen – betonas vikten av samverkan och samarbete med civilsamhället. Uttrycket "Tillsammans" återkommer ofta i intervjuer. Samordningen och samverkan enligt Penta-helix-modellen betonas. Målet att verka för social hållbar utveckling ses som komplext och "det kräver att ett helt samhälle går samman" enligt en av de intervjuade i kommunledningen. Genomförda analyser tyder på att social hållbarhet är en del av kärnverksamheten, inte en sidoverksamhet som enbart syns i retoriken och medialt intressanta projekt.

### **Språkvän**

En i kommunen mycket framgångsrik verksamhet är Språkvän. Den startades redan 2014 med stöd av medel från Länsstyrelsen. Det betyder att när många asylsökande och ensamkommande barn kom till Falköpings kommun 2015-2016 fanns redan en etablerad verksamhet, som därefter växt mycket i omfattning. Verksamheten blev permanent 2016 och har ökat från 163 personer (2014) till numera ca 550 nyanlända (varav en del bott i Sverige mer än 3 år) och ca 350 etablerade svenskar, huvudsakligen svenskfödda, som är knutna till verksamheten. De ansvariga lägger stor omsorg på matchning av båda parter, en träff ordnas vid dessa tillfällen och överenskommelser görs. Även gruppträffar, inkluderat utflykter och andra aktiviteter, ordnas utifrån behov och önskemål av deltagarna. Verksamheten marknadsförs aktivt (bland annat genom fyra filmer som använts även i andra kommuner) och återkoppling sker till politiska parter och nämnder. "Det finns nog ingen i Falköping som inte vet om att Språkvän finns" säger den ansvarige för verksamheten. Dock kan noteras att det finns brist på svenskfödda män vilket skapar väntetider i matchningsprocessen. Likaså kan det vara vissa svårigheter att nå nyanlända kvinnor och få dem att delta i aktiviteter. Fördelningen kvinnor-män bland "nysvenskar" är dock ganska jämn liksom vid gruppaktiviteter. Flera nytillkomna har genom de nya kontakterna fått arbete eller praktik, referenser för sitt CV etc. De samarbetar med näringslivet, studieförbund, familjecentralen (Öppna förskolan) och Connect Falköping och många fler, inte minst i ett stort antal aktiviteter som genomförts under senare år. Särskilda insatser har gjorts

för att nå unga personer i Falköping och nyanlända kvinnor. Falköping har också kunnat stödja kringliggande kommuner i hur man utvecklar verksamheten med Språkvän.

### **Tillsammans för inkludering**

Ansvariga för Språkvän och kommunens folkhälsostrateg tog 2018 initiativ till att skapa ett nätverk för föreningar och intresserade volontärer, "Tillsammans för inkludering". Syftet har varit att kartlägga föreningsverksamhet med fokus på verksamhet för inkludering och samhörighet i kommunen samt skapa en arena som kan generera samverkan mellan olika föreningar. Samlingar har hållits fyra gånger/år med start 2018. Antalet deltagare vid träffarna har varierat mellan ca 35 och 70 personer. Ett stort antal föreningar deltar i denna verksamhet.

### **Connect Falköping**

Connect Falköping startade sin verksamhet 2013, geografiskt placerat i ett område som många Falköpingsbor uppfattar som otryggt och som ett "problemområde" av de som inte bor i området. Här bor många av de som under senare år kommit till kommunen. Connect samarbetar i detta område med Falköpings Hyresbostäder (kommunens hyresbolag) och har också två andra lokaler i staden för vissa aktiviteter vid olika tider i veckan. Tills början av 2018 var verksamheten förlagd inom Socialförvaltningen men inryms nu i Kompetens- och Arbetslivsförvaltningen. Det har enligt ansvariga alltid funnits ett visst fokus på kopplingen till arbetslivet men den är nu mycket tydligare än förr.

En central del i verksamheten utgörs av grannskapsvärdar som anställs för ett år, fyra barnvärdar och fyra vuxensvärdar. De finns bland annat på ett par skolor och hjälper till att arrangera olika slags aktiviteter. Tillsammans behärskar grannskapsvärdarna 6-7 språk och fungerar som ambassadörer och som en resurs både i skola och övriga samhället. "Som grannskapsvärd får man ett helt annat nätverk än vad man haft tidigare", betonar den ansvarige. Man får många olika typer av kontakter, lär sig om olika arbeten, rutiner och erfarenhet av utvecklingssamtal etc.

Connect ordnar sällan aktiviteter ensamma utan samarbetar med kyrkor, föreningar, studieförbund och andra kommunala verksamheter, t.ex. Språkvänsverksamheten, Ungdomens Hus (kommunens öppna ungdomsverksamhet) och Samhällsskydd Mellersta Skaraborg om trygghetsfrågor och brandskydd. Utöver denna verksamhet sker mycket informella samtal och möten där anställda får ge stöd som rör boendes personliga erfarenheter och trauman. Särskilda satsningar har gjorts på tjejkvällar, men problemet är för få tjejer med svenskfödda föräldrar deltar, enligt den ansvarige.

Det är mycket som är positivt i det här området och verksamheten får bra stöd från kommunen, enligt den ansvarige, men "tyvärr är det bara det dåliga som lyfts fram i media".

### **Okrossbart**

Okrossbart är en verksamhet som bedrivs av Svenska kyrkan men stöds ekonomiskt av kommunen 2018-2019 (totalt 1 miljon/år). Med hjälp av fyra anställda och många volontärer genomförs verksamhet för barn och unga från 6 år och uppåt. Ibland arrangeras tjejkvällar i samarbete med Conect Falköping, andra typer av aktiviteter i samarbete med kommunens sociala team eller Språkvän. Syftet är att fånga upp barn



och unga och genom grupper och aktiviteter skapa forum för samtal om ickevåld, identitet, feminism, sex/sexualitet, tolerans och respekt. "Det är lätt att tappa bort de existentiella frågorna" menar den ansvarige för verksamheten. Kyrkbyggnaden som används ligger geografiskt nära det område som ofta betraktas som ett utanförskapsområde i staden. Därmed finns goda förutsättningar att där nå de unga. Flera volontärer i 18-25-åldern blir goda förebilder för inte minst killar som deltar i verksamheterna. Syftet är att erbjuda barn och unga en trygg mötesplats där existentiella frågor lyfts, och att i deras unga år tillägna sig goda normer och värderingar för att kunna fungera som ansvarsfulla samhällsmedborgare.

### **Trygghet**

Räddningstjänsten i en kommun är vanligen starkt förknippad med brandskyddsverksamhet. Falköping – tillsammans med tre omgivande kommuner (Götene, Skara och Tidaholm) – bildade 2017 nämnden och förvaltningen Samhällsskydd Mellersta Skaraborg (SMS). Verksamheten har bred inriktning och bygger på flera interna och externa aktörer. I säkerhetssamordnarens uppdrag ingår verksamhet knuten till BRÅ, Folkhälsorådet, drogförebyggande arbete liksom övergripande trygghetsarbete i samarbete med bland annat polisen och fastighetsbolag. Under 2018 startade verksamheten "*Effektiv samordning för trygghet*" i Falköping.<sup>2</sup> Metoden är utvecklad vid Örebro universitet och (förenklat beskrivet) går den ut på att skapa effektiva, strukturerade telefonmöte (15-20 min) där representanter från olika förvaltningar och externa verksamheter kort rapporterar händelser och ger sin lägesbild. En person från SMS antecknar händelser som rapporteras och en håller i mötet. Dagen därefter får samtliga dokumentationen – och representanterna ska vidarebefordra information till övriga berörda i sin förvaltning och verksamhet. Centralt är att sätta fokus på händelser, inte individer som varit involverade. Syftet är att se mönster och för ansvariga att kunna ta tag i problem som kan uppstå i ett tidigt skede.

"Strategi mot våldsbejakande extremism" är ett dokument som också är centralt i det trygghetsskapande arbetet. Kommunens säkerhetssamordnare har tillsammans med ledamöter i BRÅ hitintills ansvarat i samverkan med respektive nämnd för att samordning och effektiv samordning sker mellan berörda förvaltningar och polisen. I BRÅ:s arbetsgrupp ingår fältarbetare, skolkurator, polis m fl som i vardagen ofta träffar inte minst ungdomar. Gruppen träffas regelbundet under året, står stand-by och kan göra akuta insatser vid behov. En del i trygghetsarbetet har nyligen varit att genomföra en enkät om medborgarnas upplevelse av trygghet i kommunen. Även om Falköping ingår i det nationella och internationella nätverket Safe Community, så framgår det bland annat av de 1100 svaren att särskilt två områden i staden upplevs som otrygga av medborgarna.

---

<sup>2</sup><https://www.falkoping.se/samhallsskyddmellerstaskaraborg/nyheter/samhallsskyddmellerstaskaraborg/samhallsskydd/estskaokatryggheten.5.7a28bef0163f7d9c8bd6af4.html>

### **Backdraft<sup>3</sup>**

”Flerårsplanen 2019-2021” för Falköpings kommun betonar vikten av förebyggande insatser för barn och unga. Två exempel på insatser som görs inom denna förvaltning, i samarbete med andra för att främja den sociala hållbarheten, är Backdraft och anställning av ungdomsvårdar.

Varje termin sedan 2008 får tolv ungdomar chansen att vara med i ungdomsbrandkåren Backdraft. Ungdomarna får gå en utbildning där de bland annat får lära sig hjärtlungräddning, agerande vid brand- och trafikolycka samt livräddning. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för ungdomar att må bra, bli trygga och självständiga individer och att därigenom förebygga ett utanförskap. Verksamheten har fått stöd ekonomiskt av nationella Brottsförebyggande rådet. 2017 tog Backdraft emot pris av Länsförsäkringar för årets skadeförebyggande arbete. Resultaten från uppföljningar visar att Backdraft gjort tydliga avtryck i deltagarnas liv och främjat en positiv utveckling hos deltagarna. Verksamheten baseras på samverkan mellan Nämnden för Samhällsskydd Mellersta Skaraborg, Folkhälsorådet, Barn- och Utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen.

### **Ungdomsvårdar<sup>4</sup>**

Nyligen har fyra unga vuxna anställts som ungdomsvårdar för att finnas i de miljöer där ungdomar finns i Falköping. De ska vara goda förebilder och bygga broar mellan ungdomar, skapa ökad förståelse för varandras kulturer och lösa eventuella konflikter. Syftet är att skapa bättre stämning och kamratskap samt minska mobbning och skadegörelse. Enligt Christian Carlsson, enhetschef på SMS, har det länge funnits en tanke om att jobba förebyggande med ungdomar på deras villkor och finnas för dem på deras mötesplatser.

- Vi måste alla samarbeta för att få ett socialt hållbart samhälle som inkluderar alla. Ungdomarna är vår framtid och det är väldigt viktigt att vi lär känna varandra.

Tillsammans kan ungdomsvårdarna kommunicera på flera språk, såväl svenska, engelska, arabiska, turkiska som kurdiska.

## **Utmaningar i det sociala hållbarhetsarbetet**

### **Det sociala hållbarhetsutskottets uppdrag och ansvar**

Uppdraget för det sociala hållbarhetsutskottet är beskrivet i generella principer och intentioner. I beredningsarbetet har en fördelning gjorts som innebär att ledare för fem fokusområden helt nyligen har fastställts (se fig. 2):

- Barn, unga, familj och hälsa
- Trygghet
- Demokrati, inflytande och social sammanhållning
- Utbildning och sysselsättning
- Fysisk miljö och bostadsmiljö

---

<sup>3</sup><https://www.falkoping.se/samhallsskyddmellerstaskaraborg/nyheter/samhallsskyddmellerstaskaraborg/samhallsskudd/ungdomsbrandkarenbackdraftfarprisforaretsskadeforebyggandearbete.5.1cf07fe15b858ac7622550.html>

<sup>4</sup><https://www.falkoping.se/samhallsskyddmellerstaskaraborg/nyheter/samhallsskyddmellerstaskaraborg/samhallsskudd/ungdomsvardarpastan.5.71631c44160bb1904c1b44.html>

I "Flerårsplan 2019-2021: en plan för hållbar utveckling" anges inledningsvis följande:

I kommande budget och flerårsplan kommer vi fortsätta arbetet med att minska arbetslöshet, arbeta för att fler barn når målen i skolan, skapa mötesplatser för att få ökad delaktighet i samhället. Fortsatt samarbete med bland annat polisen för att minska upplevd otrygghet är också ett prioriterat område för att människor ska känna att de kan leva det goda livet (s. 3)

Under huvudrubriken Prioriterade mål och underrubriken Mål 1: Ett socialt hållbart Falköping aktualiseras fyra centrala områden under följande rubriker:

- Det är människor som skapar ett hållbart samhälle (här betonas dialog och delaktighet)
- Förebyggande insatser för barn och unga
- Fullföljda studier och etablering på arbetsmarknaden
- Bra bostäder och goda boendemiljöer

En jämförelse med innehållet i Flerårsplanen visar att samtliga sakområden utgör specifika fokusområden i utskottet. Det bör dock noteras att det tyngsta argumentet mot inrättande av ett socialt hållbarhetsutskott har varit risken för att vissa sakfrågor försvinner i strävan efter att beakta helheten. Blir helheten mer än summan av delarna eller kommer strävan efter helheten reducera enskilda delar? Vart tar exempelvis den starka prioriteringen av förebyggande insatser för barn och unga vägen? Satsningar på utbildning och meningsfull fritid?

Den nu tillsatta ordföranden (tillika kommunalråd) benämner det sociala hållbarhetsutskottet som "helikopterutskottet". Den första uppgiften blir att se till att "alla är med på tåget – även om alla inte sitter i samma vagn". Utskottet måste arbeta för att ha en samsyn och dra åt samma håll men ledamöterna kan olika uppfattningar i skilda frågor, enligt ordföranden. En utmaning för ledamöterna är med andra ord att inte fastna i sin roll i respektive nämnd.

I en rapport från Delegationen för hållbara städer (2012) sägs följande:

Governance innebär att kommunen måste uppträda med **en** röst. Den ofta starka sektoriseringen mellan olika politiska ansvarsområden (nämnder) behöver ersättas med integrerade utvecklingsprocesser ledda utifrån visioner och målbilder för staden som helhet. Sektoriseringskulturen är en seg struktur där nämndpolitiker i allians med specialiserade tjänstemän reproducerar 'gamla' lösningar (s. 49).

Det sociala hållbarhetsutskottet har förutsättningar för att skapa en utvecklingsprocess som bryter mot de mönster som anges i den ovan nämnda rapporten och som har varit gängse mönster i kommunal verksamhet – på både gott och ont. Här finns dock anledning att fortsättningsvis följa arbetet och hur det gestaltar sig. Finns det gemensamma värderingar och normer som kommer prägla verksamheten?

Det sociala hållbarhetsutskottet är ett viktigt led i kommunens strategiska arbete att skapa bättre förutsättningar för samordning och effektivitet när det gäller att förbättra livsmiljö och livsvillkor för alla boende i kommunen. Men det kommer finnas stort behov av konsolidering av rutiner, ansvar och samspel mellan ledamöterna, totalt 13 st. Detta antal innebär att det vid utskottets möte kommer finnas 78 olika interaktionsmöjligheter mellan ledamöterna ( $n(n-1)/2$ ), dvs. talutrymmet för dialog är begränsat. Ledamöterna har lojalitet mot sitt parti och gentemot sina väljare, och de brinner för skilda sakfrågor. Samtidigt finns framväxten av en stark konsensus (en "kulturell DNA") som betonar vikten av samarbete och samordning för att skapa social hållbar utveckling i kommunen. "Det kan bli bra om vi förstår att vi alla äger frågorna,

att det är helheten vi ska titta på”, enligt ordföranden. En annan ledamot av utskottet talar i samma anda: ”Det är både upp till politiken och tjänstemännen att forma det här så att det blir verkstad av det. Eftersom det inte finns några raka spår så får vi försöka bygga en stabilitet och grund att bygga vidare på. Vi har jobbat mycket med frågorna men inte kopplat ihop arbetet så mycket hitintills/.../ frågorna kan få en annan sprängkraft nu”. Här finns behov av att följa arbets- och utvecklingsprocessen i utskottet.

## **Bostadssegregation och utanförskap**

Likt många andra städer finns ett område i staden som präglas av låg status bland kommuninvånarna och pekas ut som ett otryggt område. Området ligger relativt centralt med närhet till järnvägsstation och bussar. Traditionellt har detta varit främst en fråga för ansvariga för stadsplanering och byggnation. I kartläggningen har framkommit ett behov av att ta sig an dessa frågor utifrån ett mer övergripande perspektiv. Boendemiljön (inkluderat bostad och yttre miljön) är i hög grad en social fråga, en trygghetsfråga och relaterat till trångboddhet, vilket inte minst är en fråga om barns och ungas möjlighet att klara sin utbildning. Boendemiljön påverkar även möjligheter till arbete och fritid. ”Flerårsplan 2019-2021” fastslår att:

Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande kvaliteter som påverkar välfärden i Falköpings kommun. Det handlar om fokus på sociala perspektiv inom ramen för den fysiska samhällsplaneringen och boenderelaterade åtgärder som verkar för inkludering. Samhällsplaneringen ska utformas så att socialt utanförskap motverkas och naturliga mötesplatser skapas (s. 9)

Detta citat ligger för övrigt i linje med Plan- och bygglagens portalparagraf där det betonas ”jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö” (2010:900, 1 kap. 1§). Redan i kommunens ”Årsredovisningen 2016” beskrivs dock en målkonflikt i planeringsarbetet mellan det som fortfarande gäller som prioriterade mål: Mål 1 – Ett socialt hållbart Falköping och Mål 2 - Ett attraktivare Falköping:

Det finns en målkonflikt mellan bostadsförsörjning som bidrar till ett socialt hållbart Falköping och ett bostadsbygge som skapar ett attraktivt Falköping. I Falköpings tätort, liksom i många andra städer finns det segregerade bostadsområden med stora skillnader i socioekonomisk status. Här synliggörs vikten av att planera och bygga en inkluderande stad med blandad bebyggelse för ett socialt hållbart samhälle och samtidigt möta den efterfrågan och den attraktivitet som eftersträvas i Falköpings kommun (s. 16).

Den blandade bebyggelsen finns inte i det aktuella området som här beskrivs som ett segregerat bostadsområde. I dokumentet ”Social hållbarhet i den fysiska planeringen: underlag till översiktplan 2017-2030” (2016) visar arbetsgruppen att det finns ett tydligt samband mellan den låga socio-ekonomiska statusen och ohälsotal i detta område. Bostadsområdet ägs till största delen av kommunen och renoveringar har genomförts för att höja bostadsstandarden, dock utan att skapa en gentrifieringsprocess, dvs. genom kraftigt höjda hyror tränga bort ekonomiskt utsatta grupper (hyran för en nyrenoverad lägenhet, ca 60 m<sup>2</sup> är ca 5500 kr).

Ett mer övergripande problem är en i hög grad ”stigmatisering” av området, och utmaningen är att istället skapa en attraktivitet i området genom unika mötesplatser, service och möjligheter för fritidsaktiviteter. En faktor som påverkar bristen på social rörlighet är bristen på bostadsrätter i kommunen och det i sin tur är nära relaterat till tröghet i flyttkedjan. En del äldre vill sälja sitt hus men det har varit brist när det gäller

tillgång av bostadsrätter. Ett nytt område med blandade upplåtelseformer planeras: egna hem, bostadsrätter och hyreslägenheter. Hela området, som är ca 43 ha, ägs av Falköpings kommun och ska omfatta drygt 400 bostäder: 3/4 i flerbostadshus och 1/4 i enbostadshus. Enbostadshusen kommer att omfatta såväl friliggande hus som par-, rad- och kedjehus. Det nya området ligger i förlängningen av det gamla området som av många invånare upplevs som otryggt.

Ett parkområde ingår i planerna, vilken kommer ligger mellan det nämnda så kallade segregerade området och det nya området. I "Förtättningsprogram för Falköpings stad" (2017) betonas vikten av en sammanhållen stad och att "minskade barriärer mellan bostadsområden kan motverka segregation" (s. 11). I vilken utsträckning kommer ett sådant offentligt rum förbinda de båda områdena?

För drygt 15 år sedan stod 300 lägenheter tomma i Falköping. Nu är det bostadsbrist, inte minst saknas bostäder för unga personer. Ordföranden i byggnadsnämnden menar att:

Bostadsfrågan är en fråga där vi måste ta tuffare tag och det är av nycklarna till ett hållbart samhälle/.../både skolresultat och människors välbefinnande är ju beroende av boendet, så det rör ju både barn och utbildning och den sociala sektorn.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det sociala hållbarhetsutskottet kan komma att ha en viktig funktion i hanteringen av en rad utmaningar knutna till boende och segregation. Vilken roll kommer utskottet ha i detta arbete som traditionellt varit en fråga för stadsplanering och byggnadsnämnd? Byggnation och expansion av samhällsservice i ett (nytt) område får konsekvenser för andra områden. Vem blir vinnare och förlorare? Vilka prioriteringar ska göras mellan olika områden i staden – och inte minst i relationen till de många omgivande orterna i kommunen?

## Relationen stad och land

Socialt utanförskap är i debatten (och forskning) ofta knuten till städer, framför allt större städer. Men utanförskap och känsla av exkludering kan också upplevas på landsbygden. Ett illustrativt exempel är planering och byggnation av en ny större skola i Falköping, Platåskolan. Många mindre orter finns i denna till ytan stora kommun, med skolor som innebär stora kostnader för kommunen. Beslut om förändringar inom skolsektorn har varit en kontroversiell fråga och vållat starka negativa känslor och aggressioner på vissa håll. Många samtal och hearingar har genomförts i planeringsprocessen. I sådana och liknande situationer ställs frågor på sin spets om allas lika rätt när det gäller tillgång och tillgänglighet till kommunal service. En person i kommunledningen menar att "det finns en tydlig konflikt mellan stad och land som vi inte har råd att förlora oss i" – en konflikt som också verifieras av andra. I Flerårsplan 2019-2021 uppmärksammas betydelsen av detta redan i inledningen: "Under 2019 kommer vi ta fram ett landsbygdsprogram och påbörja tätortsvandringar för att tillsammans med invånare, föreningsliv och näringsliv arbeta för hur vi gemensamt kan öka attraktiviteten i hela kommunen" (s. 3). Kommunledningen använder begreppet "tillitsstyrning", vilket kan tolkas som att normen i styrningen handlar om agera så att tilltro och förtroende för ledningen upprätthålls.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se SOU 2018:47, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkanden av tillitsdelegationen 2018.

Hälften av kommunens invånare bor inte i staden utan i mindre orter i omgivningen. Hur kan medborgardialogen användas under mandatperioden i de mindre orterna för att stärka förtroende och upplevelsen att vara sedd och inte exkluderad? Vilka insatser – små och stora – görs i de mindre orterna? Hur kan upplevelsen att vara lika värd stärkas? Dessa och liknande frågor är långsiktigt viktiga och behöver beaktas i fortsatt utvecklingsarbete.

## Hur mäts social hållbarhet?

I kommunens flerårsplaner under senare år har fem indikatorer angetts för att mäta den sociala hållbarheten. I Flerårsplan 2016-2018 anges följande indikatorer:

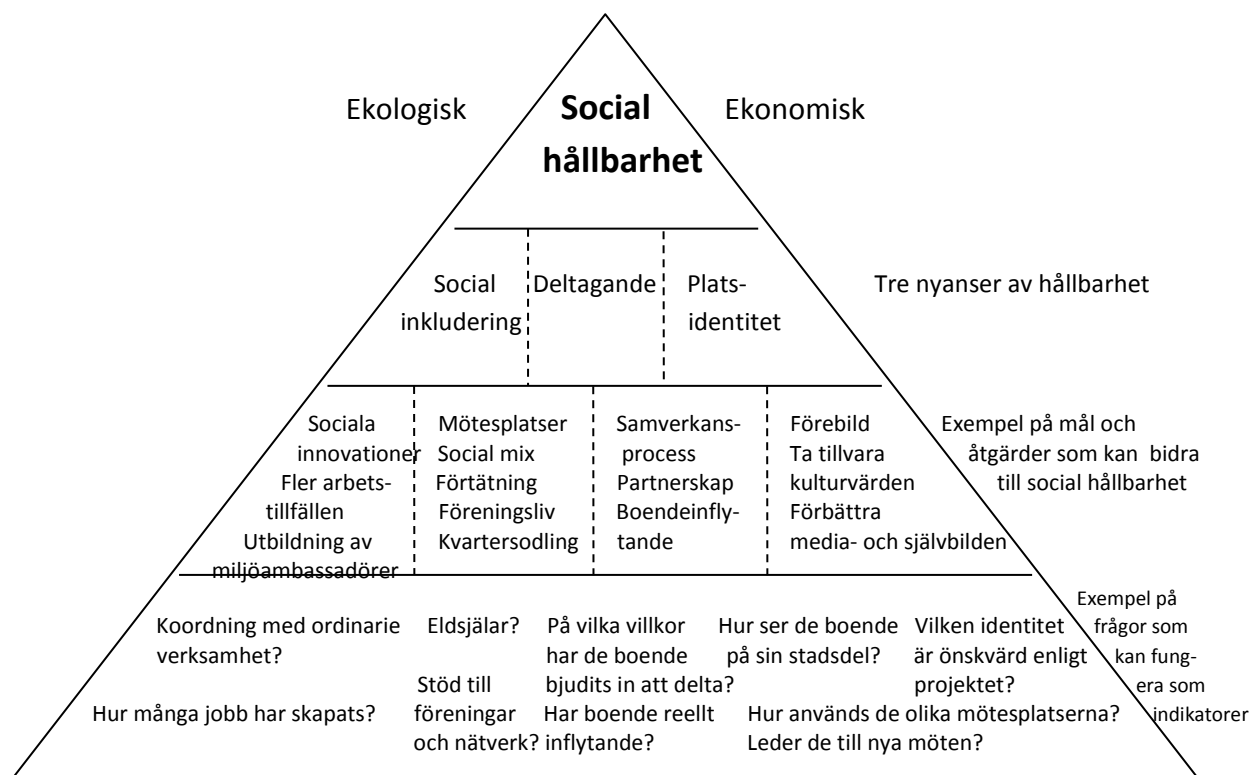
- Valdeltagande
- Ohälsotal
- Socioekonomiska riskgrupper
- Nöjd inflytandeindex
- Nöjd medborgarindex

I de efterföljande flerårsplanerna (2017-, 2018-, 2019-) har de två sistnämnda ersatts av två indikatorer om utbildning:

- Andel elever behöriga till nationella program i gymnasieskolan
- Andel elever som erhållit examensbevis från nationella program i gymnasieskolan.

Samtliga resultat har kunnat erhållas via nationellt framtagen statistik. Idén om nyckeltal och mätbarhet är ett uttryck för den styrningsfilosofi som präglar all offentlig förvaltning. Den baseras bland annat på idén om transparens, kontroll och effektivitet. Det kan finnas goda skäl för en kommun att sätta fokus på kvantitativa indikatorer utifrån sådana utgångspunkter – men kan också ses som djupt problematiskt. Problemet med fokus på nyckeltal är att de inte ger information om sammanhang och samband eller ger förståelse för orsaker. Lärande i skolan beskrivs i termer av resultat istället för effekter i form av bildning, ett personligt och generellt resultat i form av nöjd medborgarindex säger lite om individens olika upplevelser av medmänsklighet och omsorg etc.

Som framgått inledningsvis pekar internationella forskare ofta på att hållbarhetsbegreppet är vagt och därmed otydligt för planering och uppföljning. Forskarna Eva Gustavsson och Ingmar Elander (2013) har utifrån resultat av empiriska studier i några kommuner utvecklat en hållbarhetspyramid, "en pragmatiskt konstruerad tankeram", vilket kan ses som ett redskap för långsiktigt utvecklingsarbete:



**Fig 4.** Hållbarhetspyramiden: Från vision och värde till mål, åtgärder och indikatorer (Gustavsson & Elander 2013) (figuren är marginellt justerad i förhållande till originalet).

Utifrån de lokala förutsättningarna och den utvecklingsprocess som Falköpings kommun befinner sig kan hållbarhetspyramiden utgöra ett redskap för fortsatt arbete. De områden som beslutats för det sociala hållbarhetsutskottet, dvs. Barn, unga, familj och hälsa; Trygghet; Demokrati, inflytande och social sammanhållning; Utbildning och sysselsättning samt Fysisk miljö och boendemiljö, kan ses som fem *aspekter* av social hållbarhet, och vad är då relevanta insatser och åtgärder? Vilka frågor kan utgöra indikatorer i både kvalitativ och kvantitativ mening? Här finns behov av fortsatt utvecklingsarbete.

I Falköpings kommun håller social hållbarhet på att utvecklas som ideologisk grund med tydliga visioner som långsiktigt, systematiskt och strategiskt ska genomsyra utvecklingsinsatser för att främja "Det goda Livet". I den externa kommunikationen med invånarna kan inte begreppet social hållbarhet användas som ett retoriskt begrepp utan behöver kunna knytas till en både ideologisk grund och synliggörande av praktiskt handlade för att skapa tillit och tilltro. I ljuset av detta blir enbart kvantitativa indikatorer ett problematiskt verktyg.

## Teoretisk förståelse av kommunens utvecklingsarbete

Inriktningen i denna rapport har varit att i samarbete med ansvariga i kommunledningen genomföra en kartläggning och behovsanalys i arbetet med målet socialt hållbart Falköping. Det finns många alternativa organisationsteoretiska perspektiv, men avgränsningen har varit att se organisationen som en kultur i vid mening. "Culture implies that rituals, values, and behaviors are tied together into a

coherent whole, and this pattern or integration is the essence of what we mean by 'culture'" (Schein & Schein 2017). Det betyder att en organisations kultur kan beskrivas både som stabil och dynamisk. Det betyder också att en förändringsprocess ses som komplex och även inrymmer spänningsfält och målkonflikter. Forskaren Edgar Schein (1985) har utvecklat en modell som kan fungera som ett teoretiskt ramverk för att synliggöra olika nivåer i organisationskulturen:

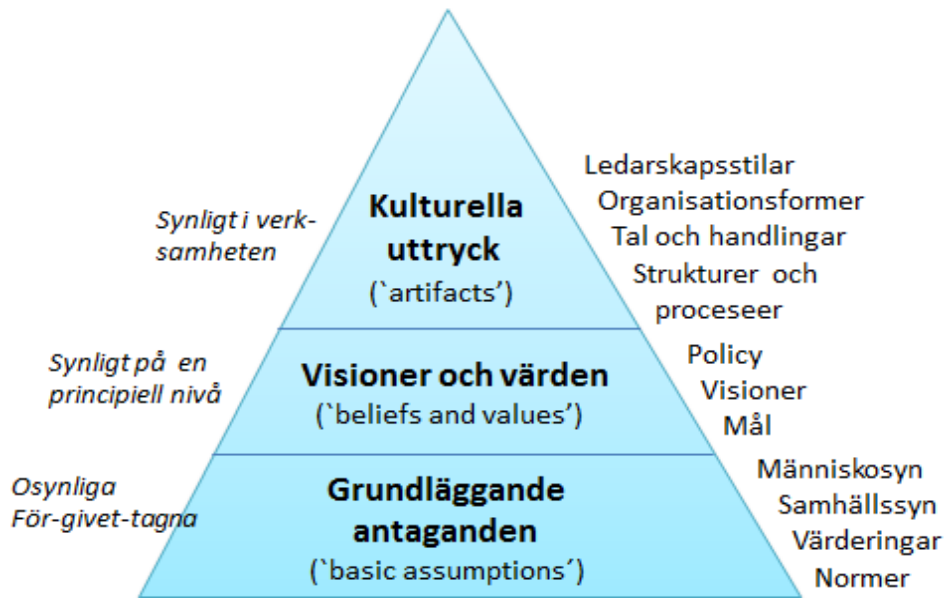


Fig. Scheins modell (1985): organisationskultur

Den översta nivån är det som visar sig konkret i verksamheten i ord och handling, det synliga som kommer till uttryck och manifesterar kulturen. Vad man hör, ser och upplever kan vara lätt att notera som utomstående, men innebörd och orsak kan dock ibland vara svårt att tyda och förstå. Den andra nivån visar sig i olika typer av strategi- och styrdokument i kommunens verksamhet. I policydokument uttrycks visioner och mål. Där kommer principer och värden till uttryck. De är synliga på en principiell nivå, och en intressant fråga i sammanhanget är vilken relevans och betydelse de har i förhållande till den övre och undre nivån. Vilken betydelse och innebörd har denna nivå för organisationskulturen? Den undre nivån handlar om underliggande värderingar, mer eller mindre tagna för givet. Det är dessa grundläggande antaganden som definierar organisationskulturens egentliga innebörd, dvs. som utgör en mental karta och sätter ramar och gränser för vad som förväntas liksom potentiella handlingar.

Politikerna i Falköpings kommun har beslutat att arbeta för ett socialt hållbart Falköping. Många forskare har studerat och diskuterat innebörden av detta begrepp. En aspekt i kartläggningen har varit att ta reda på vilken roll begreppet som sådant har i den konkreta verksamheten bland ledare på olika nivåer, det vill säga social hållbarhet som fenomen i kommunal verksamhet. Relationen mellan social hållbarhet som begrepp och fenomen är viktig i sammanhanget. Diskurs handlar om interaktion mellan människor där språket (språkspelet) är centralt. Vilka normer är gällande i denna interaktion? Att behärska språket i en diskurs innebära att man i ord och handling ger uttryck för att man tillägnat sig de normer (dvs. oskrivna regler) som delas av en viss grupp. Diskursen ger en beskrivning av verkligheten; definierar och



legitimerar den. Det betyder alltså att diskursen sätter ramar för det som sägs men diskursen skapar också mening, sammanhang och förståelse. Social hållbarhet är därmed ett begrepp som inrymmer värderingar och normer och i hög grad påverkar förutsättningar för det kommunala utvecklingsarbetet.

Schein & Scheins presenterade teori om organisationskultur (2017) är ett verktyg för att djupare förstå organisationen. I ljuset av den blir det centralt att beskriva att de beslut och insatser som tidigare genomförts också ger stabilitet och goda förutsättningar för det som sker nu.

The most important conclusion to be derived from this analysis is that culture is a multidimensional, multifaceted phenomenon, not easily reduced to a few major dimensions. Culture fulfills the function of providing stability, meaning, and predictability in the present but is the result of functionally effective decisions in the group's past" (Schein & Schein 2017).

Kartläggningen och analysen visar att styrdokumentet i form av strategier och policy också präglar centrala, operationella verksamheter för att främja allas inkludering i kommunen. Det finns en "kulturell DNA" som präglar kommunens verksamhet i detta avseende. Målet om social hållbarhet är väl förankrat i flera led och i praktiska verksamheter. Plattformen är lagd, förändringsresan har börjat, fortsättning följer...<sup>6</sup>

## Appendix (metod)

Kartläggningen baseras på ett stort antal dokument som gett underlag för att få en lägesbild av i vilken utvecklingsfas Falköpings kommun befinner sig. I det arbetet har det successivt blivit allt tydligare att det som sker nu inte är slumpmässigt. Undertecknad (senior professor vid Högskolan i Borås) har bedrivit följeforskning i kommunen under perioden 2015-2018. Det arbetet har skett i samarbete mellan Västra Götalandsregionens forskningsråd för interkulturell dialog, Högskolan i Borås och Falköpings kommun och resulterat i de tidigare refererade rapporterna (Orlenius 2017, 2018). Kennert Orlenius är också huvudsaklig författare till denna rapport. Lägesbeskrivningar och analyser som här presenteras i rapporten har skett i nära samarbete med medförfattaren, kommunstrateg Catharina Ungh.

En konsekvens av den ovan nämnda teoretiska ramen är att förståelsen av nuet förutsätter förståelse av det som varit och växt fram. I arbetet med inrättandet av det sociala hållbarhetsutskottet från 2019 har grupper arbetat under hösten 2018 med att bereda ärendet för beslut om dess former och uppdrag. Orlenius har deltagit som observatör vid sådana möten. Intervjuer har huvudsakligen genomförts med interna ledare i kommunen, bland annat kommunalråd, kommundirektör och ledare för viktiga verksamheter som är direkt relaterade till arbete för att motverka segregation. Deltagande vid möten med civilsamhället har också genomförts, inkluderat intervjuer.

Högskolan i Borås  
2019-04-24

Kennert Orlenius  
Senior professor,  
Högskolan i Borås

Catharina Ungh  
Kommunstrateg,  
Falköpings kommun

---

<sup>6</sup> <https://www.falkoping.se/berattelsenom2018>

## Referenser:

- Delegationen för hållbara städer (Engström C-J) (2012). *Hållbar Stadsutveckling – hinder och möjligheter. Underlagsrapport till delegationen för hållbara städer*. Stockholm: Delegationen för hållbara städer.
- Falköpings kommun (2019). *Flerårsplan 2019-2018: plan för hållbar utveckling*. Tillgänglig via: <https://www.falkoping.se/kommunpolitik/kvalitetstyrdokument/styrdokument/flaterarsplan.4.5e9b54d313c68163c38f96.html>
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: defining urban social sustainability. *Sustainable Development* 19 (5): 289-300.
- Falköpings kommun (2018). *Flerårsplan 2018-2020: plan för hållbar utveckling*. Tillgänglig via: <https://www.falkoping.se/kommunpolitik/faktaomfalkoping/ekonomi/flaterarsplanochbudget.4.1a558bbd14228b75d68e813.html>
- Falköpings kommun (2016). *Social hållbarhet i den fysiska planeringen. Underlag till Översiktsplan 2017-2030* (rapport).
- Falköpings kommun (2018). *Årsredovisning 2017*. Tillgänglig via: <https://www.falkoping.se/kommunpolitik/faktaomfalkoping/ekonomi/arsredovisning.4.7865cfaf121d36819ec80006190.html>
- Gustavsson, & Elander, I. (2013). *Social hållbarhet inte bara "sustainababble"? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt* (Rapport 69). Örebro: HUMUS, Centrum för urbana och Regionala studier.
- Missimer, M., Robert, K-H. & Broman, G. (2017). A strategic approach to social sustainability – Part 2: a principle-based definition. *Journal of Cleaner Production*, 140 (42-52).
- Nilsson, V. (2017). *Goda, stolta, växande kommuner! En kritisk granskning av visioner och hållbarhet* (KFi-rapport 141). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Orlenius, K. (2016). *Social hållbarbar samhällsutveckling – innebörd och utmaningar*. I K. Orlenius (red), *Inkluderande medborgarskap. Perspektiv på social hållbar samhällsutveckling: exemplet Norrby* (Vetenskap för profession, 34:2016). Borås: Högskolan i Borås. Tillgänglig via: [www.fid.nu/publikationer](http://www.fid.nu/publikationer).
- Orlenius, K. (2017). *Ett socialt hållbar Falköping. Att gå från policy till praktik: "Det stökar till i systemet!"* (Rapport 1). Göteborg: Västra Götalandsregionens forskningsråd för interkulturell dialog. Tillgänglig via [www.fid.nu/publikationer](http://www.fid.nu/publikationer).
- Orlenius, K. (2018). *Ett socialt hållbar Falköping. Ungas delaktighet och inflytande: "Nu är det på riktigt"* (Rapport 3). Göteborg: Västra Götalandsregionens forskningsråd för interkulturell dialog. Tillgänglig via [www.fid.nu/publikationer](http://www.fid.nu/publikationer).
- Plan- och bygglagen* (2010:900).
- Schein, E. & Schein, P. (2017) *Organizational Culture and Leadership* (5<sup>th</sup> Ed.). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.